

ARTICULACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES:

Evolución y crisis del departamento como marco natural de desconcentración. Perspectiva comparada*

RODRIGO LARA RESTREPO**

“El termino (fracasomanía) indica más que nada el desconocimiento del bagaje de experiencias transmitidas del pasado; y la convicción de que todo lo que se ha hecho se ha transformado en un fracaso. A esta altura lo único que se puede hacer es importar cosas, valores, actitudes del exterior, sin tratar de aprender de la experiencia propia. Algunos de estos temas emergen en la discusión de la teoría de la dependencia. Me parece que falta la capacidad para aprender de las experiencias del pasado. A los jóvenes latinoamericanos se los envía a estudiar en las universidades estadounidenses o europeas, y a su retorno creen saber y conocer todo, sin haber aprendido nada de la experiencia de los ancianos que siempre han vivido en América Latina. Debido a lo que han aprendido en Harvard, Princeton, Munich u Oxford, creen saberlo todo y no tener nada que aprender de los viejos. La ausencia de intercambio entre las viejas y jóvenes generaciones es otra forma de “fracasomanía”. A veces, también he utilizado la palabra fracasomanía en tono sarcástico para definir la figura del consultor de las reformas, que aporta nuevas ideas y nuevas propuestas sin observar la realidad ni la experiencia del país en el cual se aplican las reformas”.

Albert O. Hirschman***

El proceso de descentralización colombiano respondió a dos necesidades ampliamente sentidas en el país: se exigía, por un lado, democratizar y legitimar a las instituciones agobiadas por un robusto centralismo que asfixiaba la participación de los habitantes en el destino de sus municipios y, por otro lado, se buscaba la forma de encontrar la organización adecuada para que nuestro Estado fuera más eficiente. Este último aspecto marcó profundamente la fisonomía del poder público en el país, sin que en el fondo se tocaran los lineamientos generales de nuestro régimen político de organización unitaria. Se trataba de dejarle al gobierno central la pla-

* Ponencia en seminario *Crisis y futuro de los departamentos*, Universidad Externado de Colombia, 28 de mayo de 2003.

** Docente investigador de la Universidad Externado de Colombia.

*** *A través de las fronteras. Los lugares y las ideas en el transcurso de una vida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.

nificación de las grandes políticas nacionales y a las entidades territoriales la prestación de los servicios públicos. Esta separación del poder público en dos ámbitos con objetivos y finalidades distintas, exigía articulaciones capaces de llenar un vacío que podía comprometer la eficacia del sistema de administración del país entero. En este punto, fallaron los constituyentes de 1991. Y fallaron porque la nueva organización del Estado, no podía prescindir de tres elementos llamados a darle coherencia y eficacia a la acción administrativa: las estructuras, los medios y los controles. Una de las estructuras para tender puentes entre el gobierno central y las localidades son las autoridades desconcentradas, cuyo símbolo principal - en nuestro sistema - como en aquellos de Europa continental, es y sigue siendo la figura del agente del ejecutivo en el departamento: el gobernador o prefecto. La eliminación de esta figura en 1991 y su conversión en un ejecutivo departamental de elección popular, nos convierte en la excepción notable frente a los procesos de descentralización en Europa. Mientras se conserva allá el agente del gobierno junto a las autoridades locales, en Colombia se ha creado un vacío de Estado central en la entidad territorial intermedia, con graves consecuencias para el equilibrio de los poderes públicos y el buen funcionamiento de un país descentralizado.

La delimitación del campo de esta ponencia, procede de los conceptos de desconcentración, descentralización y gobernador. Resumiendo la doctrina, existe

desconcentración cuando en el seno de una misma institución se transfiere el poder de decisión a autoridades de menor rango dentro de la jerarquía de la institución. En otras palabras, la desconcentración se distingue de la descentralización territorial en que en ésta los poderes se transfieren a personas jurídicas con autonomía distintas de la Nación. Se suprime *de facto*, la relación jerárquica y su corolario, el poder de tutela. La figura emblemática de la desconcentración ha sido, por influencia en nuestras instituciones de naciones europeas como Francia y España, la figura del agente del ejecutivo central en el departamento: el gobernador.

En vez de un agente del ejecutivo en el territorio, la Constitución de 1991 le otorgó el rótulo de gobernador a una autoridad departamental de elección popular, y privó de esta forma al país de un articulador de las relaciones entre la Nación y los territorios. Aquí nos proponemos presentar las características históricas de la figura del agente desconcentrado del Presidente de la República en los departamentos; discutir las razones de su eliminación y el impacto de esa decisión en el país, y demostrar el papel de primer orden que esta figura sigue cumpliendo en la mayoría de los países de Europa continental.

De allí derivamos en un análisis sobre la forma como las autoridades departamentales desconcentradas han articulado las relaciones entre el gobierno central y las entidades territoriales, en dos grandes partes principales que forman la estructu-

ra del siguiente ensayo. Primero se trata de subrayar las características de la desconcentración administrativa en cabeza del gobernador desde la Constitución de 1886 hasta nuestros días, y descifrar las singularidades de nuestro país con respecto a los modelos europeos que nos han servido de referencia. La segunda parte explica tanto el papel que esta figura sigue desempeñando en los países de Europa continental, como las graves consecuencias que su eliminación en 1991 provocó en el país.

1. LOS MODELOS DE ARTICULACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE EL CENTRO Y LA PERIFERIA Y EL CAMINO SEGUIDO EN COLOMBIA

1.1. Modelo dual y modelo napoleónico de administración territorial

En la historia de los sistemas políticos y de su organización administrativa, uno de los aspectos más problemáticos y tal vez uno de los menos desarrollados por la doctrina, reside en la distancia que existe entre el gobierno central y sus ramificaciones locales. De la manera en que cada país resuelva la interacción entre el centro y la periferia, dependen en parte el ámbito y la eficacia de los gobiernos locales y, por consiguiente, sus posibilidades de contri-

buir al bienestar de sus comunidades. En este sentido, un régimen territorial, además de representar una determinada repartición del poder político y administrativo en el territorio, para su eficacia demanda una organización sistémica que articule coherentemente las relaciones entre el gobierno central y las entidades territoriales.

Un estudio acucioso de la realidad institucional en las democracias de Occidente nos enseña que no existe, a menos que sacrifiquemos las especificidades institucionales a la generalización, un “verdadero” modelo de Estado unitario, regional o federal. Saltan a la vista, en cambio, toda una serie de tradiciones político-administrativas diferentes y factores nacionales, que han moldeado el contenido de las reformas territoriales en los últimos treinta años. No obstante, cuanto concierne a las técnicas administrativas e institucionales precisas que perfilan las relaciones entre un gobierno central y las entidades territoriales, sí podemos categorizar dos grandes modelos.

El primero es el modelo anglosajón, que se caracteriza por un “dualismo” conforme al cual lo local y lo central constituyen ámbitos separados, cada uno con su propia definición de intereses y objetivos. No hay contacto entre ellos, y compiten por unos recursos limitados¹. En este sistema, históricamente los gobiernos centrales nunca tuvieron una presencia local

1. Norton, A. *International Handbook of Local and Regional Government*, Londres, Aldershot, 1994, pág. 53.

significativa, capaz de articular sus relaciones con las entidades territoriales². En caso de litigio, corresponde al poder judicial dirimir los conflictos de competencias entre estas dos esferas de gobierno. En la práctica, el dualismo es atenuado por poderes puntuales de intervención de las autoridades centrales en la vida local que les otorga mecanismos para regular y controlar la descentralización.

El segundo modelo, se encuentra en los países cuyo sistema administrativo estuvo fuertemente influido en sus orígenes por el modelo napoleónico y por el derecho romano-germánico (Francia, Italia y España); y en aquellos donde el modelo francés tuvo una aplicación notoria, pero condicionada por sólidas tradiciones locales (Suecia, Dinamarca, Alemania, Polonia...)³. En estos países, la articulación entre el centro y la periferia se caracteriza por la emblemática institución desconcentrada del prefecto o gobernador como agente del poder central, cuyo asentamiento ha sido el *meso-government*⁴ o nivel intermedio, llámese departamento, provincia o condado. En sus inicios, esta institución quiso articular el centralismo con las localidades y ejercer tutela sobre ellas. Hoy se ha convertido en el enlace entre los dos niveles sin

que el nivel central siga ejerciendo por medio de ésta poder de tutela.

Por su herencia hispánica y por la influencia francesa, Colombia se enmarca históricamente en el modelo napoleónico. Cabe entonces preguntarse, cuáles han sido las características y singularidades de la articulación de las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales desde 1886 hasta hoy, cuando se manifiesta en un problema de “enlace” entre el centro y la periferia, con graves repercusiones sobre el proceso de descentralización.

1.2. La desconcentración administrativa en Colombia: la institución del gobernador en las constituciones de 1886 y 1991

1.2.1. El gobernador en la Constitución de 1886

1.2.1.1. Un gobernador instrumento del centralismo

Al restaurarse el centralismo político en 1886, luego del interludio federal, de los antiguos estados renacieron los departamentos con una doble naturaleza cuyo objeto era aplicar la máxima “centraliza-

2. A diferencia de lo que ocurrió en Europa continental, en Inglaterra el gobierno central nunca creó unidades con capacidad de ejecución en el plano regional o local. En, Wollmann, H. “La décentralisation en Angleterre, en France et en Allemagne. De la divergence historique à la convergence”, in *Revue Française d'Administration publique*, No. 90, avril-juin 1999, pág. 314.

3. Vandelli, L. *El modelo administrativo municipal y provincial: Orígenes, fundamentos, perspectivas*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

4. O sistema institucional intermediario entre el nivel “macro” y el nivel “micro”.

ción política y descentralización administrativa”. Para descentralizar, así fuese tímidamente, el departamento surgió como entidad territorial con una competencia general de atribución. Como expresión del centralismo político, el departamento adquirió una segunda naturaleza que consistía en su carácter de marco de la administración nacional, es decir espacio de desconcentración administrativa.

Como marco de la administración nacional a la cabeza del departamento había, como en Francia y en casi toda la Europa continental, un agente jerárquicamente subordinado al ejecutivo central, único centro efectivo de ejecución de las leyes y de las órdenes de los ministros: el gobernador. La institución del gobernador, derivada del prefecto francés, respondía a dos lógicas. Una primera, de carácter institucional, lo convertía en el eje del esquema de centralización, eslabón central de la cadena de ejecución que conecta “sin interrupciones” a los ministros con los administrados, pasando por los gobernadores, prefectos provinciales y alcaldes, pues estos últimos se comunicaban directamente con los diferentes ministros y transmitían sus órdenes a los niveles inferiores. Niveles sobre los cuales ostentaban importantes poderes de dirección y tutela. Esta institución era la respuesta y solución que el modelo de centralización napoleónico ofrecía a la necesidad de articulación ra-

cional entre el centralismo político y la realidad local, permitiendo aligerar la tensión entre el carácter “indivisible” de algunas funciones de la Nación y las tensiones propias de los gobiernos locales.

La segunda lógica, de carácter más político que institucional, otorgaba una serie de competencias al gobernador que hacían de él un instrumento al servicio de la centralización política, para lo cual disponía del poder de tutela sobre las entidades territoriales. Es así como la Constitución de 1886 otorgaba al gobernador competencia para “*cumplir y hacer que se cumplan en el departamento las órdenes del gobierno*” (Art. 195, núm. 1a) y para “*revisar los actos de las municipalidades y de los alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos...*” (Art. 195, núm. 8a).

En lo que concierne a estas categorías de competencias, el gobernador colombiano respondía a la misma filosofía de los prefectos y gobernadores europeos de la época, igualmente centrados en la vigilancia de la unidad de su Nación y en el orden público⁵. Pero en otro aspecto, que se explica por la forma de hacer política y de ejercer el poder en nuestro país, el gobernador adoptó un cariz que lo diferenció del modelo del prefecto francés (que desde los tiempos de Napoleón I fue un funcionario apolítico de categoría superior), y lo convirtió en jefe político departamental, al servicio del gobierno de

5. Vandelli, L. Op. cit.

turno⁶ y de la corrupción electoral de los caciques e, inclusive, de la represión partidista que ensangrentó nuestra historia.

En resumen, el ordenamiento jurídico de la primera mitad del siglo XX otorgó al gobernador meras competencias de ejecución, que no hacían de esta figura un verdadero factor de modernización administrativa. Simple “correa de transmisión” del poder central, el gobernador carecía de poder de gestión y de formulación de políticas departamentales, pues en últimas sólo podía permitir o prohibir aquello que la ley le permitía o le prohibía. Empero, desde una perspectiva sistémica, la figura del gobernador era perfectamente coherente con el férreo centralismo de la época, ya que era un mecanismo eficiente que le daba al poder central un “vaso comunicante” para transmitir eficientemente sus directrices en el territorio.

1.1.2.2. La modernización de la figura, sin traducción en la práctica

A mediados de los años 60, aquella concepción que reducía al gobernador al rol

de mera correa de transmisión de las directrices centrales, comenzó a resquebrajarse en favor de una transformación cualitativa y cuantitativa de sus funciones que buscaba convertirlo en un vector de modernización tanto de la administración territorial como central. La explicación de esa transformación se encuentra en los cambios que se presentaron en el modelo de desarrollo tras la Segunda Guerra Mundial. El crecimiento económico sostenido que se vivió en la época y el auge de las políticas dirigistas y planificadoras, le permitieron al Estado de bienestar aumentar su tamaño y ampliar su campo de intervención por medio de nuevos ministerios técnicos, que desde una óptica de buena administración, buscaron acercarse a los usuarios creando servicios exteriores desconcentrados y cuyo asentamiento en el territorio sería el departamento⁷.

La desconcentración de servicios nacionales en los departamentos, exigía, en aras de eficiencia y de coherencia de la acción administrativa, la coordinación en el territorio de las lógicas sectoriales propias a cada servicio desconcentrado. Los

6. “el gobernador, considerado por la constitución, las leyes y la tradición persona de confianza política del Presidente, ejecutor de sus orientaciones sobre la materia en la órbita de su jurisdicción, poco juego ha tenido, como se dice ahora, en el campo administrativo como representante del gobierno nacional en el departamento”, en Vidal Perdomo, J. *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá, Universidad Externado, 1970, pág. 283.

7. El Estado central desconcentrado en el departamento era considerado como el único actor con las capacidades y los medios suficientes para repartir armónicamente los servicios públicos en el territorio. La reforma de 1968 se inspiró en el papel de los departamentos en la planificación del desarrollo local, de tal forma que le reservó a esta entidad una especie de monopolio para la acción territorial del Estado central, al permitir únicamente la creación de divisiones administrativas diferentes al departamento para asuntos de defensa nacional, de planificación económica y de educación nacional.

franceses, en la reforma de 1964, otorgaron al prefecto la animación y la coordinación de los servicios desconcentrados departamentales, por medio de la técnica de la delegación de poderes del ejecutivo al prefecto -único beneficiario de esta prerrogativa en el departamento- lo que le otorgaba en la práctica la coordinación efectiva de los servicios desconcentrados⁸. En Colombia, la reforma administrativa de 1968 recogió el ejemplo francés al otorgarle al gobernador *"dirección de los servicios nacionales en el departamento, en los términos de delegación que les confiera el Presidente de la República"*. De esta forma se buscaba darle un papel de gestión administrativa a este funcionario, que hasta ese momento, en palabras del profesor Jaime Vidal Perdomo, *"era el gran ausente de las decisiones que en asuntos administrativos nacionales se toman en su departamento"*. Otorgar al gobernador poderes de dirección de los servicios nacionales era una medida que buscaba igualmente darle aplicabilidad práctica a unas disposiciones que hacían del departamento un ámbito de planeación del desarrollo económico y la prestación de servicios, para lo cual se les otorgó tutela sobre los municipios.

Paradójicamente, fue a partir de las reformas de los años 60 que otorgaron mayores poderes a los prefectos franceses y a los gobernadores colombianos, que los dos modelos, convergentes hasta ese momen-

to en su función esencial de simples ejecutores de las directrices centrales, se bifurcan. En Francia, el prefecto además de sus competencias tradicionales, se convierte en un administrador departamental que moderniza la acción administrativa del Estado. En Colombia, por el contrario, a pesar del carácter visionario y modernizador de la reforma de Lleras Restrepo, las buenas intenciones se quedaron en el papel y no alcanzaron realmente los objetivos establecidos.

La explicación reside en la diferencia de ambiente en que evolucionaron las administraciones públicas de los dos países que hicieron que los prefectos en Francia, y los gobernadores en Colombia, adquirieran un perfil diferente, luego de una evolución más bien paralela. El prefecto francés, se convirtió en el arquetipo del administrador público profesional de rango superior, egresado de la escuela de formación de las elites administrativas francesas (la Escuela Nacional de Administración Pública, ENA), inevitablemente en contacto con la clase política, pero con un papel basado esencialmente en la técnica administrativa objetiva, técnica que, por su carácter superior y abstracto, subordina todas las técnicas materiales de ingeniería, salud, derecho, policía, economía, presentes en el aparato administrativo de Estado y somete las lógicas sectoriales unilaterales de los servicios desconcentra-

8. Verclytte, S. *La déconcentration en France. Histoire et actualité*, Paris, La Documentation Française, 1997, pág. 33.

dos en el departamento. Por el contrario, nuestro gobernador nunca llegó a profesionalizarse, quedándose en su estatus inicial de agente político de confianza del Presidente de la República. Fue la clase política y no la “clase administrativa” la que ocupó estos puestos, que además eran repartidos según la más estricta lógica del *spoils system*⁹. Por estas razones, los representantes locales siguieron concentrándose en temas más políticos que administrativos: en la política, en el orden público y en el control de las libertades públicas en momentos en que el país vivía en un estado de sitio permanente, o en la tutela de los municipios que sirvió para pagar favores burocráticos y políticos más que para planificar el desarrollo. Eran puestos otorgados por los políticos y para los políticos. Aunque la reforma de 1968 y su desarrollo legislativo situaron al gobernador en el centro de decisión de la administración de la Nación en el departamento¹⁰, la dirección de los servicios nacionales se limitó a una supremacía política y no administrativa. Así, cada servicio desconcentrado pudo actuar conforme a su propia lógica sectorial, cuando el espíritu de la re-

forma de 1968 hacía del gobernador su cimiento al otorgarle, en aras de eficiencia, coordinación de los servicios nacionales desconcentrados en el departamento.

En la década de los ochenta, la institución del gobernador entró en una crisis de legitimidad y de prestigio. Agentes políticos, instrumentos del gobierno de turno, cuota política de la corrupción electoral de caciques departamentales, y actor de las políticas represivas de mantenimiento del orden público, el gobernador no cumplió con los designios de la reforma del 68 que lo había concebido conforme al modelo francés. Sin embargo, independientemente de su aplicación en la realidad del país y de los defectos de un modelo centralista poco descentralizado, el modelo administrativo conservaba un claro norte sistémico, consecuente expresión del centralismo de la Constitución. Esta estructura ofrecía las ventajas de una acusada eficiencia y de una ramificación capilar idónea por la rápida transmisión de las decisiones y el control sobre la ejecución de las mismas. De igual modo, se repetía en el departamento el esquema del Estado central que otorga al jefe del ejecutivo

9. En opinión del presidente Carlos Lleras Restrepo (*Nueva Frontera*, núm. 137) “...la misma convicción que a este respecto abrigo no me permite abrazar la idea de la elección popular de gobernadores. Un firme y progresivo proceso de descentralización debe estar dirigido en cada departamento por un gobernador de la más alta categoría, cuyo escogimiento no surja del actual, deplorable estado de descomposición política...” en Vidal Perdomo, J. *¿Descentralización? ¿Regionalización? ¿Federalismo?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981, pág. 81.

10. El decreto 2275 de 1978, para reforzar el papel de coordinación del gobernador, creó unos comités presididos por este funcionario que reunían a los directores departamentales de los servicios nacionales. Aun cuando no tengo elementos para determinar su efectividad, presumo que por su carácter esporádico no fueron una solución efectiva al problema que se quería resolver.

la suprema coordinación y dirección de las administraciones sectoriales. Estas ventajas y, por otra parte, las posibilidades para articular y conciliar intereses generales y locales, centralización y poderes municipales, le daban al sistema colombiano -racionalmente hablando- un carácter de mecanismo regular. Los defectos de la institución del gobernador no obedecían a fallas o vicios de la institución, sino a su aplicación indebida por los hombres que le transmitieron su desviada forma de interpretarla.

1.2.2. La Constitución de 1991: el final del gobernador

Con la Constitución de 1991, que introdujo la elección popular de los ejecutivos departamentales, desapareció del panorama institucional colombiano la figura del gobernador agente del Presidente de la República. Se conservó el rótulo de gobernador, sí, pero no la institución de un agente y representante del gobierno central en el departamento, de libre nombramiento y remoción del Presidente y, por lo tanto jerárquicamente subordinado a él en todas sus actuaciones. Y desapareció porque cuando las figuras jurídicas pierden uno de sus elementos esenciales, en este caso el carácter de agente nombrado por el ejecutivo, la figura desaparece o se convierte en otra. En Colombia ocurrió entonces un fenómeno singular, notable excepción con respecto a varios países de Europa y América Latina, al concentrar

exclusivamente la doble naturaleza de suprema autoridad departamental y de agente del Presidente de la República en una autoridad de extracción política. Se intentó conciliar en esta figura la descentralización y la imperiosa necesidad de preservar ciertas funciones desconcentradas de carácter nacional, con la ilusión de que los funcionarios departamentales mantendrían un equilibrio virtuoso entre sus obligaciones con la política local y con la administración nacional. De esta forma, la Carta de 1991 establece en el artículo 296 una subordinación jerárquica del gobernador al Presidente, para la conservación del orden público y en el artículo 211 para los asuntos que el jefe de Estado le delegue expresamente. De la reforma administrativa de 1968, se mantuvo en el artículo 305 el principio que atribuye al gobernador la dirección y la coordinación de los servicios nacionales en el departamento, otra vez mediante la técnica de la delegación de poderes del Presidente.

El final del gobernador se inscribía en el advenimiento de una nueva filosofía institucional, que nos abriría en principio las “puertas del futuro”. Atrás debía quedar aquel modelo de Estado, paradigma dominante hasta comienzos de los años 1980, que lo convertía en el planificador del desarrollo y en el ejecutor de esos planes (en el territorio, como lo vimos, por medio de la técnica de la desconcentración en cabeza de los gobernadores y servicios nacionales), dirigiendo las operaciones sobre la base de un poder centralizado y asumiendo todas

las funciones ejecutivas. En la práctica, esta idea se reveló imperfecta. En su concepción creó una fractura con la sociedad civil. En la ejecución de las políticas, este Estado demostró graves defectos en sus estructuras debido al excesivo centralismo y su incompreensión de las realidades locales.

El impacto de la misión Wiesner-Bird, las recetas institucionales de los organismos internacionales, y una nueva tecnocracia económica vehículo de nuevos paradigmas de moda en los Estados Unidos durante la década del presidente Reagan, importaron e integraron al país, con una permeabilidad y una celeridad asombrosas, una visión de las instituciones obsesionada con la eficiencia y profundamente escéptica de la capacidad del Estado para proveer bienes públicos que maximicen la voluntad de los electores. El país se vio sacudido por una tormenta ideológica que revolcó sus instituciones, cuyo breviario esencial era el individualis-

mo metodológico de las ciencias económicas, en particular la rama del análisis económico del derecho, especializada en el estudio de las instituciones políticas: el *Public choice* de Buchanan y Tullock¹¹.

El resultado fue un remezón en la ingeniería institucional del Estado en la década de los noventa. Esquemáticamente, el Estado central debía ser reducido y sus funciones limitadas a un núcleo relativamente pequeño encarnado en los ministerios y departamentos administrativos, que se configurarían como definidores estratégicos de marcos de planificación de políticas y de su desarrollo. Correspondería a los municipios, por su carácter heurístico de ciudadanos virtuosos y en razón de un principio de subsidiariedad elevado a la categoría de axioma moral, la provisión de bienes públicos de proximidad, nivel en teoría eficiente por antonomasia para lograrlo por su proximidad con los beneficiarios.

11. Mientras que el debate alrededor de la descentralización estuvo dominado en 1980 por la cuestión de la democracia local y de la participación, desde 1990 esta reflexión es predominantemente materia de los economistas, y el debate se centra en el tema del equilibrio presupuestal y la eficacia del sistema de distribución de transferencias. Por ello el estudio de las instituciones del país estuvo dominado en esta década por el paradigma de la "escogencia pública", que, sin poner en tela de juicio los fundamentos y la legitimidad del Estado, por medio de un positivismo sociológico busca demostrar la eficacia o la ineficacia de las políticas públicas, con un telón de fondo de crítica al Estado providencia como proveedor de bienes públicos. Este paradigma valoriza los mecanismos de participación directa de los ciudadanos como medios idóneos para la maximización de la voluntad de los electores. De ahí que, paradójicamente, esta corriente bandera del neo-conservatismo norteamericano haya coincidido con la izquierda colombiana en su defensa de los mecanismos de participación popular. Si bien la teoría de la "escogencia pública" es un instrumento interesante para entender las deficiencias de las políticas públicas, su carácter no es normativo sino descriptivo. Como consecuencia de esto, el debate institucional de la descentralización ha sido pobre en los últimos años. A tal punto, que temas como los controles al gasto de los municipios, la capacidad de gestión de las entidades territoriales, o la regulación misma de la descentralización, fueron sustituidos por un discurso reducido a promulgar más participación directa de los ciudadanos como "remedio mágico" a los defectos del diseño institucional del país.

Pero, la reorganización de las estructuras del Estado colombiano no cambió los rasgos esenciales del régimen político. La república colombiana siguió siendo un Estado unitario. El centro continuó monopolizando los instrumentos de impulso político de la Nación, preservó el control de los principales instrumentos de planificación y de desarrollo económico, y concentró la elaboración de las principales políticas públicas. El país siguió en el sendero unitario, pero el Estado central se replegó y se acantonó en Bogotá, fugándose de los departamentos y suprimiendo una parte importante -más no la totalidad- de los servicios departamentales que prestaba anteriormente para transferírseles a las entidades territoriales. La descentralización fue interpretada como una dicotomía de la desconcentración. El esfuerzo descentralizador se hizo en detrimento de los instrumentos del Estado para la planificación económica territorial y para comunicarse con las entidades territoriales. El Estado perdió gran parte de sus medios de experticia en el territorio departamental, que hubiesen sido sumamente útiles para darle un acompañamiento técnico e institucional a los municipios más pequeños.

Conforme a esta nueva organización del Estado, varios interrogantes surgen: ¿Por cuáles medios un gobierno central, que eliminó su presencia territorial, logra

establecer puentes y pasarelas o enlaces de coordinación con las entidades territoriales? ¿Cómo atenuar la distancia entre el centro y la periferia? ¿Cómo logra un gobierno central acantonado en la capital aplicar en el territorio políticas que él mismo diseña y elabora y hacerles el seguimiento y control necesario?

El problema poco ha preocupado a nuestra dirigencia en los últimos años. Se ha subestimado la importancia de encontrar mecanismos institucionales para tales fines, probablemente por la fe que se tenía en una hipotética “regulación espontánea” entre los dos ámbitos de gobierno¹². Por otro lado, se pensó tal vez que la doble naturaleza del gobernador sería la solución adecuada a estos interrogantes, algo que en la práctica no dio los resultados esperados.

Frente a esta última hipótesis, se pensó que el ejecutivo seccional podría asumir con la misma energía y ecuanimidad su doble condición de autoridad seccional y agente del Presidente. Y esto resultó ingenuo. Como lo demuestran las reglas de la experiencia del comportamiento humano, cada quién actúa conforme a su estatus e interioriza las expectativas que los terceros tienen frente a ese estatus. El estatus de un gobernador es el de un político que fue elegido por sus paisanos para que represente y defienda los intereses

12. Podríamos pensar que la coordinación de las políticas nacionales puede ser realizada por el Departamento Nacional de Planeación a la cabeza del Sistema Nacional de Planeación. Sin embargo, soy un poco escéptico sobre las capacidades técnicas de dicha institución para lograr ese objetivo. Además, se trataría de un mecanismo de clara connotación centralista.

particulares de su departamento. Es su vocero ante el resto del país, y de él se espera que sea incondicional con su circunscripción. Esto es apenas obvio, y el gobernador tiene plenamente interiorizado este estatus, porque fue así como hizo su campaña y se comprometió con su gente. Pero ocurre que los intereses de un departamento en particular no siempre coinciden con los intereses generales de la Nación, cuyo representante es el Presidente y en teoría este mismo gobernador como agente suyo en el departamento. Pedirle a un gobernador que en caso de conflicto de intereses entre sus dos esferas de competencias, se ponga la camiseta de autoridad seccional para quitársela después y remplazarla por la de agente del Presidente, resulta absurdo. Siempre prevalecerá su estatus de mandatario seccional, lo que en la práctica se traduce en un problema de gobernabilidad efectiva para el Presidente, que carece en los 32 departamentos del país de un agente suyo incondicional para aplicar sus directrices sin apasionamientos. El gobierno central no tiene un agente suyo de tiempo completo, sino por ratos cuando los intereses seccionales no entren en conflicto con los intereses nacionales, aspecto que para la aplicación efectiva de la ley en el país es muy grave.

Se dejaría la impresión de que defendemos el centralismo de antaño, cuando los gobernadores nombraban a los alcaldes y las alcaldías eran simples ventanillas de reclamación de ciudadanos abandonados por un Estado central que pretendía

prestar todos los servicios sin tener la capacidad para ello. Por el contrario, defendemos la descentralización. Pero estimamos que ésta necesita un gobierno central con los medios y controles adecuados para regularla y para acompañar institucionalmente a los municipios, por lo general incapaces de sobrellevar la explosión de complejidad a la cual se vieron enfrentados cuando de la noche a la mañana les dieron competencias y dinero para cumplir con unas funciones para las cuales no habían sido preparados. La defensa de la descentralización principia señalando los problemas que acarrea la ausencia de una institución desconcentrada del gobierno en el departamento; y esto mostrando que en los países de Europa, que no se enmarcan en el sistema “dual” británico, la figura del agente del presidente no ha desaparecido con la descentralización.

2. LA EXCEPCIÓN COLOMBIANA Y SUS EFECTOS EN LA DESARTICULACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES

2.1. La vigencia de esta figura en países de Europa continental y América Latina

Colombia emprendió un camino de descentralización más bien atípico si lo comparamos con lo que ha ocurrido de manera predominante en Europa continental. Aquí se entendió la descentralización como un

proceso que implicaba erosionar la presencia del Estado central en el departamento, como si se tratase de una incompatibilidad irreconciliable. Es atípico porque en varios países europeos donde la descentralización ha sido más profunda y en países de América Latina, se mantiene la figura del agente desconcentrado del ejecutivo en el nivel intermedio junto a los ejecutivos descentralizados. Llámese *Prefecto* en Francia, *Commissario del governo* en Italia, Delegado del gobierno en España, *Landshövding* en Suecia, *Antmand* en Dinamarca, *Voivodies* en Polonia, *Regierung Praesident* en algunos estados alemanes, *representante plenipotenciario del Presidente* en Rusia, *intendente* en Chile, *prefecto* en Brasil, la figura cohabita con pleno respeto de la autonomía de las entidades territoriales y de sus ejecutivos seccionales. Naturalmente, no se mantuvo con la finalidad política anterior de servir como instrumento político de la centralización, sino como “enlace” en el nivel intermedio para articular el centro con la periferia, como coordinador de los servicios nacionales y como interlocutor del Estado central frente a las entidades territoriales. Existen diferentes grados de poder entre estos agentes, más importantes sin duda en Francia -por el carácter unitario descentralizado de su República- que en Italia o en España que son países regionales. La supervivencia de esta institución en la mayoría de los países de Europa continental se explica por la naturaleza misma de sus sistemas administrativos, casi todos de origen napoleónico. Si bien cada país se

distingue por disposiciones constitucionales que lo convierten en Estado unitario, regional o federal, su “carpintería” administrativa, las estructuras subyacentes a estas especificidades constitucionales y su derecho, son claramente inspirados en el sistema napoleónico, cuyo eje estructurante entre el centro y la periferia es el gobernador. El gobernador demostró ser un elemento imprescindible para que la organización descentralizada o regionalizada de estos países pudiera funcionar de manera sistémica, como un mecanismo regular.

Las características de estos gobernadores modernos:

La desconcentración en estos países es el corolario de la descentralización. El agente del gobierno en el departamento cumple un papel orientado a suplir nuevas necesidades surgidas de la descentralización; como la de contar con “interlocutores” eficaces entre el gobierno central y las autoridades descentralizadas, dotados de peso y de credibilidad suficientes.

- **Como interfaz entre la Nación y las entidades territoriales**, el gobernador permite que los municipios y departamentos dispongan de un representante cercano de las administraciones centrales, y evitar así que para asuntos relacionados con la Nación tenga que desplazarse a la capital y hacer lobby en un ministerio. Inclusive, en Suecia es la primera instancia obligatoria para tramitar las quejas de

los ciudadanos contra las autoridades municipales. En Francia, el prefecto monopoliza un porcentaje muy alto de las autorizaciones para otorgar fondos de cofinanciación.

- **En materia de planificación económica**, la mayoría de estos países abandonaron los caducos planes nacionales y los remplazaron por planes regionalizados, acordes con la naturaleza descentralizada de sus naciones. En este aspecto, los prefectos cumplen un papel esencial -de pivote- ya que la planificación, que opera por vía de contratos de plan Estado-Región, está ampliamente desconcentrada en estos agentes que hacen interactuar a las entidades territoriales con el gobierno central. Lógicamente, en España y en Italia, esta función es menos notoria porque en las regiones autónomas los gobernadores cumplen un papel menos importante que en la mayoría de países europeos.
- **En materia de coordinación de los servicios nacionales y de las políticas nacionales**, el coordinador departamental es el agente del gobierno central, para

lo cual se le otorgan importantes poderes delegados por el centro.

- En estos agentes encontramos también la importantísima función de **controlar la legalidad de los actos de las entidades territoriales**¹³ en su jurisdicción. No es un control de tutela como podría pensarse, porque éstos agentes no anulan decisiones de las entidades territoriales según criterios de oportunidad. Se limitan, gracias a la proximidad con los municipios, a constatar que estos cumplan con los mandatos legales. Función propia de cualquier Estado central. Vigilan que los dineros de la Nación para cofinanciar proyectos sean invertidos conforme a la ley, y no empleados en gastos de funcionamiento, en piscinas de olas, o que terminen en los bolsillos de funcionarios inescrupulosos.
- Por último, son los agentes encargados de **conservar el orden público** en los departamentos. Dirigen y coordinan a la policía nacional, y a las fuerzas militares. Es el poder civil de dirección de las fuerzas armadas en cada nivel intermedio. En ningún caso, el orden público recae en las autoridades políticas descen-

13. El control de legalidad ejercido por autoridades administrativas es una figura poco conocida en el país. En ocasiones es confundida con el control de tutela. Mientras que en los países de Europa occidental es común encontrarla bajo varias modalidades, curiosamente no existe en Colombia. Consiste en la capacidad que tienen las administraciones centrales o territoriales (Länder alemanes, autonomías españolas...) para controlar la concordancia de los actos administrativos de las entidades territoriales con la ley general. No se trata de un control de valoración u oportunidad porque está estrictamente ceñido a la legalidad. Para cumplir este papel, las administraciones encargadas (por lo general el ministerio del interior) pueden exigir a las entidades territoriales, verbigracia, la transmisión de sus actos, o la entrega de documentos relacionados con una contratación. Corresponde exclusivamente al poder judicial la anulación de los actos administrativos de las entidades territoriales.

tralizadas. Impensable la reacción de un español si se le propusiera entregarle esta competencia a la autoridad vasca, la de un francés si se le otorgara al Consejo Regional de la isla de Córcega, o la de un británico si le entregara a las autoridades locales de Norte de Irlanda.

Suma, en aquellos países esta figura se mantiene, pero sin afectar la autonomía local ya que no disponen, salvo en la muy democrática Holanda, de un control de tutela sobre las autoridades descentralizadas. Es decir, ya no tienen prevalencia coercitiva de su voluntad sobre las valoraciones de las autoridades descentralizadas. Simple y llanamente, controlan que la ley nacional sea respetada y es en últimas al juez al que le corresponde determinar si la ley fue vulnerada. No los abolieron como en Colombia, porque esos países fueron conscientes del papel estructurante que cumple esta figura en su organización administrativa¹⁴. Por lo general, se trata de cuerpos de funcionarios dotados de una amplia calificación cultural y profesional -no de políticos regionales- que contempla no sólo conocimientos jurídicos y administrativos tradicionales, sino también solvencia en materias socio-económicas.

2.2. COLOMBIA, UN SALTO AL VACÍO

Colombia, como decíamos al principio, pertenece por su derecho al grupo de países de derecho romano-germánico. “Administrativamente” hablando nuestros vínculos con los países anglosajones han sido más bien débiles, y nuestro derecho, salvo en la importación de ciertas técnicas judiciales precisas, muy poco ha tenido que ver con el *common law*. El sistema administrativo colombiano, como el de toda América Latina, es de clara estirpe revolucionario-napoleónico. Sin embargo, el diseño de Estado que se pensó para Colombia en los 90, estuvo orientado por el *New public management* de las reformas estatales del gobierno Thatcher en el Reino Unido, y las que le siguieron en Australia, Nueva Zelanda y en los Estados Unidos, enfocadas en la eficacia y en una clara limitación de las fronteras administrativas del Estado central. Esto debía traducirse en Colombia, al igual que en estos países anglosajones, en una organización dual de los poderes públicos: un gobierno central acantonado en Bogotá que se ocuparía, como en Inglaterra, de la *High politics* o alta política como aquellas de la apertura económica y unos gobiernos locales que se ocuparían de la *low politics* (in-

14. En el Japón durante la ocupación norteamericana se eliminó al agente del gobierno (*Chiji*) en los departamentos. Fue remplazada, al igual que en Colombia, por ejecutivos departamentales elegidos por voto popular. No obstante, entre los dos países existe una diferencia importante: Los “gobernadores” japoneses provienen de la “élite político administrativa” del Japón y se reclutan por lo general en la administración central, lo que en la práctica atenúa su carácter “político”. Seizelet, E. “La fonction préfectorale au Japon”, en, *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 96, octubre-diciembre 2000, pág.647.

fraestructuras locales, servicios públicos), o baja política¹⁵. Las relaciones o conflictos entre estas dos esferas serían dirimidos por los tribunales¹⁶. La regulación de las relaciones entre estos dos ámbitos quedaría en manos de la esotérica espontaneidad del comportamiento racional de las entidades territoriales y del Estado central, tan de moda hasta hace unos pocos años. De ahí que la figura del agente del ejecutivo en el territorio se considerara poco importante.

Sin embargo, como en todo transplante de instituciones y de sus valores correspondientes, el peso de nuestras tradiciones políticas, administrativas y jurídicas, sustancialmente distintas de las anglosajonas, hizo que la aplicación de esta visión dualista se mostrara imperfecta y con resultados incoherentes.

Desprevenidamente podríamos pensar que el sistema anglosajón es un cuadro idílico de convivencia: no existen las je-

rarquías del modelo napoleónico y los conflictos de competencias entre Estado y entidades territoriales se dirimen por vía judicial. Entonces, ¿por qué no podría nuestro país, conforme a este modelo que prescinde de una presencia local del gobierno central en el nivel intermedio, articular las relaciones entre el centro y la periferia sin un agente desconcentrado del gobierno en el territorio? La respuesta reside en que en el derecho de los países anglosajones existen una serie de mecanismos, a todas luces inconstitucionales en nuestro país, que permiten regular sistemáticamente las relaciones entre las dos esferas de gobierno.

- En primer lugar recordemos que la autonomía local no tiene consagración constitucional en Inglaterra¹⁷ como si ocurre en los países de constituciones escritas como Alemania, Italia o Co-

15. El sistema dual se caracteriza por la repartición del poder: el gobierno central y su élite (Oxbridge) se ocupan de los asuntos de la alta política. Históricamente ha existido una predisposición de las elites inglesas a considerar a las autoridades locales en forma instrumentalista, con el tinte de arrogancia propio de cierta "cultura del desdén". Las autoridades locales son percibidas como un simple instrumento de realización de las políticas del gobierno central. Wollmann, H. Op. cit. pág. 315.

16. Es incorrecto pensar que, como en los países del *common law*, en Colombia el poder judicial puede cumplir el papel de "árbitro" en los conflictos de competencias entre el centro y la periferia. Recordemos que de acuerdo con el principio de *ultra vires* las competencias de los municipios en estos países deben estar claramente determinadas por ley, lo que justifica la intervención judicial para determinar cuando un municipio actuó y sobrepasó sus competencias, es decir *ultra vires*. En nuestro derecho administrativo, en donde los municipios tienen una cláusula general de competencia, el papel del juez es menos relevante porque las entidades territoriales están facultadas para ejercer todo tipo de competencias, salvo aquellas que les hayan sido expresamente otorgadas a otros niveles.

17. En el pasado se pensaba que la autonomía local tenía estatus en las tradiciones de gobierno que constituyen la "*unwritten constitution*" inglesa. Sin embargo, el gobierno Thatcher demostró que la tradición de autonomía local no protegió a los municipios de los embates centralistas del gobierno conservador. Por otro lado, es una constante en las ex-colonias británicas con constituciones federales, que no existan disposiciones protectoras de la autonomía municipal. En los Estados Unidos y en Canadá, cada Estado individualmente considerado puede fijar libremente las estructuras y competencias de los municipios. Norton, A. Op. cit., pág. 75.

lombia. En Estados Unidos, la Constitución federal protege los derechos de los Estados, pero las constituciones estatales nada dicen sobre los municipios. De igual modo, el utilitarismo anglosajón traducido en la vida cotidiana en el envidiable pragmatismo que los caracteriza, ha hecho que los derechos de las entidades territoriales sean más bien volubles y adaptables a necesidades precisas¹⁸. De ahí que en Inglaterra el Parlamento -potencialmente ilimitado- haya variado su política hacia los municipios desde una autonomía sin precedentes a principios de siglo a un estricto encuadramiento en la actualidad, que convierte a Inglaterra en un país menos descentralizado que sus vecinos europeos. El ejercicio de las competencias municipales es vigilado y tutelado por el gobierno central a través de unas instancias regionales llamadas GOR (*Government offices for the regions*) en las cuales las diferentes oficinas desconcentradas de los ministerios londinen-

ses controlan la legalidad de los actos municipales y en algunos casos ejercen un control de tutela sobre ellos¹⁹. En Colombia y en casi todos los países de Europa Continental, la consagración constitucional de la autonomía de las entidades territoriales prohíbe por lo general ejercer poder de tutela sobre las entidades territoriales.

- En segundo lugar, no podemos olvidar el papel que juegan en estos países las *Nexts Steps Agencies*. Estos organismos cumplen en Inglaterra y en varios estados americanos un papel que en Colombia y en Europa continental corresponde en muchos casos a las entidades territoriales. En Inglaterra, un equivalente a dos tercios de las transferencias locales van para agencias encargadas de prestar servicios públicos y otras actividades afines. Estas agencias, si bien con una amplia autonomía gerencial, en últimas están enlazadas con los ministerios centrales en virtud de una relación jerárquica, cordón umbilical que le permite al gobierno central controlar sus

18. De igual manera, ha de tenerse en cuenta que el principio del *ultra vires* hace que en la práctica los municipios de los Estados Unidos y de Inglaterra tengan menos "autonomía" que aquellos de sus homólogos de tradición romano-germánica. En efecto, el carácter de personas jurídicas de derecho público que ostentan las entidades territoriales en los países de Europa continental y de Latinoamérica se caracteriza por su competencia general de atribución que las diferencia de las otras personas jurídicas de derecho público que tienen un objeto taxativo. Esta cláusula general de competencia es más amplia que el principio del *ultra vires*, que limita las competencias de los "gobiernos locales" a aquellas que les hayan sido efectivamente atribuidas por la ley. El origen legal de estas competencias faculta al Parlamento inglés o a los cuerpos legislativos de los Estados de la Unión Americana para modificar las competencias municipales sin limitaciones de tipo constitucional, como ocurre en nuestros países con el principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales.

19. Birch, A. H., *The British System of Government*, Londres, Routledge, 1998, pág. 190.

actos²⁰. Lo que desvirtúa el *a priori* de que la desconcentración es cosa de los modelos napoleónicos de administración territorial.

La voluntad de crear un sistema de Estado dual tal como existe en los países anglosajones, fue un grave error institucional. Sin “correa de transmisión” del gobierno central en los departamentos, nuestro país perdió todo norte sistémico en la forma como interactúan sus niveles de poder. Por la simple razón de que las singularidades anglosajonas que hemos citado le permiten al sistema dual funcionar con coherencia. Estos mecanismos trasladados a Colombia serían inconstitucionales, pues vulnerarían la autonomía de las entidades territoriales. Y las consecuencias de este trasplante mal hecho son sumamente graves para el país. Las incongruencias sistémicas que ha generado en las relaciones entre los poderes públicos ha debilitado la gobernabilidad de un Estado central incapaz de cumplir su papel de regulador de la descentralización, lo que ha desembocado en un proceso de descentralización opaco, ambivalente, semi-descentralizado, funda-

do en el díptico Nación-municipio, que no permite una autonomía real de las entidades territoriales. Veamos:

- La ausencia de desconcentración del poder de decisión y de control para regular la descentralización implicó sustituir los controles a las entidades territoriales por limitaciones de todo tipo a su autonomía. Por la incapacidad manifiesta de los ministerios para regular, su única respuesta para garantizar un gasto adecuado de las transferencias ha sido una rígida predeterminación, que coarta la autonomía en el gasto, elemento consustancial de la descentralización. Desde 1992, se ha gestado progresivamente una inflación normativa para reducir la capacidad decisoria de las entidades territoriales. Se les han impuesto talanqueras legales y reglamentarias, limitándoles su capacidad de endeudamiento ya hasta imponiéndoles la manera de organizar sus servicios. Y los resultados de estas limitaciones crecientes de la autonomía son más que precarios, como lo demuestra el constante derroche y malversación de las regalías²¹.

20. El conjunto de estas agencias locales y regionales se conocen como el “*local state*” (que para nosotros vendrían siendo autoridades desconcentradas), para diferenciarlas de otros términos como “*local authorities*” y “*local government*” que agrupan lo que nosotros conocemos como autoridades descentralizadas. Birch, A. H. Ibid, pág. 187.

21. El control de las regalías es muy deficiente. La centralización del control en cabeza de la Comisión Nacional de Regalías, la incapacita para controlar eficazmente la ejecución del gasto. El caso de Arauca es paradigmático. No sólo se han derrochado las regalías sino que además han ido a parar en manos de grupos irregulares. Sobre este tema existe un interesante artículo de Manuel Felipe García (Regalías, un problema de todos) en la revista *Economía Colombiana y Coyuntura*, Contraloría General de la República, Edición 290, junio de 2002.

- La Nación ha concentrado en los ministerios la cofinanciación, cuando lo lógico sería que su repartición estuviese a cargo de funcionarios del Estado central desconcentrados *in situ*, capaces de saber si el proyecto que se va a cofinanciar es una necesidad real o responde más bien a necesidades políticas, a motivos baladíes, o a intenciones inescrupulosas.
- Con la férrea centralización en la formulación de políticas públicas, a falta de un interlocutor del gobierno en el departamento con credibilidad y poder, para tramitar cualquier asunto de importancia los alcaldes y gobernadores se ven obligados a realizar peregrinajes constantes a los ministerios bogotanos para hacer lobby. La opción que les queda a las autoridades locales para comunicarse con Bogotá es acudir a los “intermediarios”, vale decir, a los congresistas. La aprobación de fondos de cofinanciación pasa por los cauces del Congreso, cuando lo lógico es que éstos sean atribuidos objetivamente por autoridades desconcentradas. El congresista, por supuesto, pasa la cuenta de cobro por sus servicios de intermediación, que se traduce en prácticas clientelistas como puestos y lealtades políticas.
- En materia de orden público, es muy grave para la gobernabilidad de un país el hecho de que el gobierno central no disponga de un agente suyo de tiempo completo. Atenta contra la univocidad que debe tener este asunto y, por consiguiente, resquebraja el monopolio que

en esta materia debe corresponder al poder central. Son ya varios los casos que demuestran que el Presidente carece de poder real sobre los gobernadores en la materia, quienes actúan con frecuencia como ruedas sueltas. La influencia de los grupos armados sobre estos funcionarios en los territorios nacionales es notoria. En otras ocasiones se realizan diálogos y se llega inclusive a acuerdos con los insurgentes, sin que ello responda a una política nacional. Se presentan hechos graves como ocurrió recientemente con los helicópteros de la gobernación de Antioquia. En otros casos, los gobernadores simplemente han rechazado las directrices presidenciales, como ocurrió hace unos años atrás cuando el gobernador del Cauca desafió durante una semana la orden perentoria del presidente Pastrana de desbloquear la carretera panamericana. En resumen, a pesar de la caótica situación de violencia que vivimos, el Presidente en Colombia no tiene una gobernabilidad real en la conservación del orden público porque no tiene las condiciones administrativas necesarias para implementar sus decisiones en todo el territorio nacional. De igual modo, la aplicación territorial de las políticas de orden público no están supervisadas por un poder civil en cada departamento, como sí ocurre en Europa, países con menos problemas de violación de derechos humanos.

- Por otro lado, la Nación carece de me-

canismos de articulación de sus políticas sectoriales en los departamentos. Si bien éstas son coordinadas por los ministerios en Bogotá, su aplicación no tiene la más mínima coordinación. No es un invento nuestro decir que toda política pública exige para su eficacia real la coordinación en su fase de aplicación. Toda política social es, por naturaleza, un dominio en el cual por sí solas no pueden obtener los resultados deseados. Por ejemplo, para suplir las falencias del sistema educativo, se necesita coordinar estas políticas con las de la salud y las de nutrición. Una administración central como la nuestra, desarrollada según lógicas sectoriales, necesita coordinar sus políticas en el nivel local para optimizar los recursos. El reciente decreto 1188 de 2003 reafirmó en el gobernador estas competencias de coordinación territorial. Pero es de temer que, como muchas leyes nuestras, el decreto en cuestión quedará en una mera declaración de intención. Cómo se recordará, estas disposiciones existen desde 1968, y se fortalecieron con el decreto 2275 de 1978 durante el gobierno López Michelsen, que creó una serie de comités departamentales presididos por el gobernador para darle capacidad de coordinación de los servicios nacionales. Esta deseada y necesaria coordinación, tan buscada desde 1968, probablemente naufragará hoy, por las mismas razones que prevalecieron en los años 60. Como lo

explica Jaime Vidal Perdomo en su libro sobre la historia de la reforma del 1968, la ineficacia de la coordinación del gobernador respondía a *“la desconfianza de los institutos hacia los gobernadores por la influencia política que sobre ellos podía recaer, lo que ocasionaba conflictos entre equipos de distintos niveles, suscitaba recelos y falta de apoyo a iniciativas...”*. Pero además, tampoco funcionará la coordinación en cuestión por que no se le otorgan poderes reales al gobernador para hacerlo. No me refiero a que los gobernadores puedan intervenir en el nombramiento de estos funcionarios nacionales, práctica innecesaria para la coordinación que sólo generará favores indebidos. En Francia, el prefecto dirige efectivamente los servicios nacionales departamentales porque no es un político sino un funcionario de muy alto nivel que ocupa ese cargo por concurso de méritos. También, porque los poderes delegados en los directores de los servicios nacionales tienen origen en una “delegación horizontal” otorgada por el prefecto, “autoridad desconcentrada de principio” y único delegatario general del gobierno central en el departamento. De igual modo, el prefecto es el único ordenador del gasto de los servicios nacionales, a los cuales puede delegarles dicha facultad, y es además el “filtro” por el cual deben pasar las comunicaciones entre los ministerios de tutela y sus respectivos servicios nacionales²².

3. CONCLUSIÓN

Para concluir, la eliminación de la figura del gobernador es una de las muchas razones por las cuales nuestro proceso de descentralización se encuentra en mitad de camino entre unos principios constitucionales muy ambiciosos y una realidad ambivalente. El gobernador podía haber sobrevivido en conjunta armonía con los ejecutivos seccionales de elección popular, que si así hubiese sido portarían otro nombre. Las vicisitudes de la descentralización no radican exclusivamente en la falta de capacidad de gestión de la mayoría de las entidades territoriales, sino igualmente en la incapacidad del Estado central para adaptarse a la nueva realidad territorial del país. Un Estado central eficaz, como tanto se ha buscado, no es un Estado ausente del territorio, sino aquel que sea capaz de regular la descentralización sin menoscabar la autonomía de las entidades territoriales. La presencia del Estado en el territorio es una condición para acompañar, por medio de consejos y de acompañamiento técnico, a los municipios más débiles de nuestra geografía. Esta necesidad de “más nación” la sienten los municipios abandonados por la Nación al infortunio y la indiferencia. Pero también la siente el gobierno central. El Presidente de la República organiza consejos comunitarios en todos

los rincones del país para que sus habitantes puedan percibir una manifestación coherente y encarnada del Estado central, y no manifestaciones múltiples e indirectas de su existencia, como puede ser el ejército que en su accionar es móvil o los planes sectoriales (Plante, Plan Colombia...) por lo general adventicios y que actúan con discursos muchas veces contradictorios. En Europa continental, este papel está institucionalizado en la figura del agente del gobierno en el departamento.

Avanzar en el proceso de descentralización no es una vía lineal que nos conduzca ineluctablemente hacia reformas que desemboquen en el regionalismo o en el federalismo. Tal vez el paso más importante por dar en el momento es hacer un alto en el camino para reflexionar sobre los ajustes necesarios al Estado central, de modo que las entidades territoriales puedan gozar de la amplia autonomía que la Constitución les consagra. Cualquier reflexión sobre el futuro de la descentralización deberá hacerse sobre una base racional, que equilibre el conjunto de la organización de los poderes públicos. Es preciso construir un poder público que le dé un mínimo de unidad y coherencia al Estado colombiano. Se necesita más regulación central para dominar la complejidad de la descentralización, nuevo reto al cual el Estado no puede responder con una capacidad de gestión mínima.

22. Gohin, O., *Institutions Administratives*, Paris, L.G.D.J., 1998, pág.182.

La solución a nuestros problemas, la encontramos en el análisis de nuestros problemas, y no en soluciones que otros países han aportado a sus propios problemas. Sean cuales fueren, deberán inspirarse en nuestras tradiciones político-administrativas y en la complejidad de la realidad colombiana, única fuente válida para encontrar el equilibrio entre el centro y la periferia. Los “transplantes” de modelos extranjeros o las soluciones y diagnósticos prefabricados y uniformes de los organismos internacionales, sólo pueden derivar en resultados incoherentes como la realidad institucional que estamos viviendo.

Verclytte, S. *La déconcentration en France. Histoire et actualité*, Paris, La Documentation Française, 1997.

Vidal Perdomo, J. *¿Descentralización? ¿Regionalización? ¿Federalismo?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981.

Vidal Perdomo, J. *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá, Universidad Externado, 1970.

Wollmann, H. “La décentralisation en Angleterre, en France et en Allemagne. De la divergence historique à la convergence”, in *Revue Française d'Administration publique*, núm. 90, avril-juin 1999.

BIBLIOGRAFÍA

Albert O. Hirschman. *A través de las Fronteras. Los lugares y las ideas en el transcurso de una vida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura económica, 1999.

Birch, A. H. *The British System of Government*, Londres, Routledge, 1998.

Gohin, O., *Institutions Administratives*, Paris, L.G.D.J., 1998.

Manuel Felipe García. “Regalías, un problema de todos”, en *Economía Colombiana y Coyuntura*, Contraloría General de la República, Edición 290, Junio de 2002.

Norton, A. *International Handbook of Local and Regional Government*, Londres, Aldershot, 1994.

Vandelli, L. *El modelo administrativo Municipal y provincial: Orígenes, fundamentos, perspectivas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.